Colloque « **Une nouvelle gouvernance pour la gestion du patrimoine architectural et paysager français : des ZPPAUP aux AVAP du Grenelle II** » - Université d'Angers - Faculté de droit (Centre Jean Bodin) - 10 et 11 février 2011- Actes sous la direction d'Arnaud de LAJARTRE, maître de conférences en droit public (Arnaud.delajartre@univ-angers.fr)

REFLEXIONS SUR LES PERIMETRES DE PROTECTION PATRIMONIALE

Paul IOGNA
Administrateur territorial honoraire, docteur en droit public

« Il est essentiel de conserver quelque part un droit dur capable de protéger notre héritage du vandalisme dont on sait, par expérience, qu'il est souvent animé des intentions les plus pures ». Cette citation, empruntée au Professeur PLANCHET dans la conclusion de son récent ouvrage « Droit de l'urbanisme et protection du patrimoine »[1]nous parait adéquate pour illustrer quelques propos consacrés aux périmètres de protection patrimoniale.

Les lois du 30 mars 1887[2] et surtout du 31 décembre 1913[3] pour les monuments historiques, et celles du 21 avril 1906[4] et du 2 mai 1930[5] pour les sites et monuments naturels, ont été longtemps les éléments majeurs d'un droit patrimonial naissant, avant d'être complétés, durant la seconde moitié du XX° siècle, par des dispositifs législatifs et réglementaires de plus en plus précis et complexes, issus des droits spécialisés de l'urbanisme, du patrimoine et de l'environnement.

Durant cette période d'évolution rapide de la société, le législateur a ainsi créé des polices spécialisées destinées à assurer la protection de territoires, qualifiés d'espaces protégés, délimités par des périmètres clairement identifiés. Des sites et monuments naturels de la loi de 1906 jusqu'aux périmètres spéciaux de l'article 12 de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010[6], le territoire français s'est couvert de d'espaces, de zones ou d'aires affectés à un régime de protection, assorti de dispositions normatives spécifiques, avant que le terme de protection, jugé trop réducteur voire négatif, ne soit remplacé par celui de mise en valeur jugé plus présentable, surtout dans une perspective de « développement durable ».

[1] PLANCHET Pascal, 2009, *Droit de l'urbanisme et protection du patrimoine,* Editions Le Moniteur, Paris, p.422.
[2] Loi du 30 mars 1887 pour la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique J.O. du 31 mars 1887, p 1521-1522
[3] Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, J.O. du 4 janvier 1914, p.129-132
[4] Loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique, J.O. du 24 avril 1906, p.2762-2763 ;
[5] Loi du 2 mai 1930ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, J.O. du 4 mai 1930, p.5002-5005.
[6] Loi n° 2010-788 du 2 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, J.O. du 13 juillet 2010, p.12905.

Conçue comme un régime de précaution, la police spéciale des abords des monuments historiques, instaurée par la loi du 25 février 1943[7], est ainsi apparue comme un élément indispensable permettant d'assurer, dans un territoire suffisamment large autour du monument, une protection contre les atteintes susceptibles de lui être portées.

L'accélération du développement urbain dans la seconde partie du XX° siècle a ensuite conduit le législateur à étendre le champ patrimonial à des espaces urbains présentant un intérêt artistique et historique majeur. C'est ainsi que la loi du 4 août 1962[8], qui crée les secteurs sauvegardés, organise la sauvegarde et la mise en valeur de quartiers anciens dans un dispositif global concernant les immeubles bâtis ou non inclus dans un périmètre spécifique. C'est dans le même esprit que, dans l'acte I de la décentralisation, est confiée aux communes intéressées la possibilité de s'engager, en partenariat avec l'Etat, dans la protection patrimoniale : les zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU devenues ZPPAUP en 1993) permettent une appropriation d'espaces significatifs de l'histoire et de l'identité locales et offrent également un correctif au dispositif de la police des abords.

Beaucoup d'autres périmètres de protection ont été consacrés par le droit, et l'inventaire serait long de tous les zonages couverts par une police spéciale. Nous limiterons notre propos à certains dispositifs qui ont récemment fait l'objet d'adaptations ou de modifications : le périmètre de protection des abords des monuments historiques d'une part et les périmètres de protection (ou de mise en valeur) d'espaces d'intérêt patrimonial local d'autre part.

La police des abords des monuments historiques, conçue en 1943 dans un contexte d'omnipotence étatique est apparue trop contraignante à l'aune de la décentralisation. Pour corriger ses excès, ont été créés les périmètres de protection adaptés (PPA) et les périmètres de protection modifiés (PPM) qui permettent de prendre en compte les nouveaux partages de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

De la même manière, l'évolution du processus de décentralisation a conduit à confier aux collectivités territoriales la protection patrimoniale d'espaces d'intérêt local : l'implication des autorités locales que consacraient les ZPPAUP a été reprise par la loi

[7] Loi n° 92 du 25 février 1943 portant modification de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, J.O. du 4 mars 1943, p.610

[8] Loi n° 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière, J.O. du 7 août 1962, p.7813-7815.

Grenelle II[9], qui a créé les Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) ajouté une innovation avec la création de périmètres spéciaux.

I LE PERIMETRE DE PROTECTION DES MONUMENTS HISTORIQUES EN QUETE D'UN EQUILIBRE CONSENSUEL

L'organisation spatiale de la protection du patrimoine n'est apparue que tardivement, la sauvegarde et la protection des monuments historiques ne concernant longtemps que l'immeuble protégé qu'il convient éventuellement de dégager pour mieux le mettre en valeur (dans une perspective « d'isolationnisme »[10]). La protection ne va prendre en compte son insertion dans le paysage qu'avec la police de l'affichage et des enseignes apparue dans une première loi du 20 avril 1910[11] qui autorise le préfet à interdire l'affichage dans un périmètre déterminé aux abords des monuments classés, disposition confirmée par la loi du 12 avril 1943[12] qui introduit une notion de périmètre de protection en interdisant toute publicité sur les immeubles situés dans un périmètre de 100 m autour des monuments historiques.

A ce périmètre particulier le droit du patrimoine est venu ajouter un dispositif essentiel en créant en 1943 une véritable police des abords des monuments historiques qui a suscité, et suscite encore, d'importantes polémiques, et qui a été modifié par quelques atténuations intervenues en 2000 et 2005.

1) Le nœud gordien de la police des abords des monuments historiques

Le premier périmètre de protection, le plus important et le plus controversé, a été introduit par la loi du 25 février 1943 qui soumet désormais à autorisation préalable délivrée par l'administration des monuments historiques, toute construction nouvelle et toute transformation ou modification d'un immeuble « situé dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit ». Le terme retenu est le périmètre mais, dès l'origine, l'administration a considéré qu'il s'agissait d'un rayon de 500 mètres (ce qui conduit à

[9] Loi n° 2010-788 du 2 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, J.O. du 13 juillet 2010, p.12905 et s.
[10] FRIER Pierre Laurent, 2004, La loi de 1913, aujourd'hui, précité, in CRIDEAU-CNRS, *Les monuments historiques, un nouvel enjeu ?* Paris, L'Harmattan, Volume 2, p. 249.
[11] Loi du 20 avril 1910, J.O.22 avril 1910, pages 3693-3694
[12] Loi n° 217 du 12 avril 1943 relative à la publicité par panneaux-réclame, par affiches et aux enseignes, J.O. du 15 avril 1943, p. 1030-1031.

concerner une superficie d'environ 78,5 hectares autour de chaque monument protégé), interprétation entérinée par le juge administratif[13]. Pour déterminer ce cercle de protection, la loi retient un double critère : géométrique (la distance de 500m) et optique (la notion de visibilité ou de co-visibilité)[14].

Il a un aspect automatique et aboutit à tirer un rayon de 500 mètres à partir de l'immeuble protégé. Mais ce contrôle qui a pour seul objectif d'empêcher que ne soit portée une atteinte esthétique à l'immeuble protégé n'est pas arbitraire. Le représentant de l'Etat, l'architecte des bâtiments de France (ABF), apprécie souverainement si les projets qui lui sont soumis portent atteinte à la préservation de l'immeuble protégé, mais son pouvoir discrétionnaire est largement encadré par les voies de recours ouvertes par le législateur (et plusieurs fois améliorées). Il est en outre susceptible d'être sanctionné par le juge de l'excès de pouvoir en cas d'erreur manifeste d'appréciation.

Néanmoins, l'imprécision des critères d'appréciation, l'exercice solitaire de ce contrôle, et la place donnée à l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France dans le domaine des autorisations d'urbanisme ont créé, surtout depuis le transfert aux autorités locales de la compétence en matière d'urbanisme, des tensions parfois fortes avec certains élus locaux.

C'est sans doute pour dissiper cette tension que la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (S.R.U.) du 13 décembre 2000[15] et l'ordonnance du 8 septembre 2005[16] ont adopté de nouveaux dispositifs permettant d'atténuer les règles sans remettre en cause un dispositif essentiel pour la protection du patrimoine. C'est l'objectif recherché avec l'instauration des périmètres de protection adaptés (PPA) et les périmètres de protection modifiés (PPM).

1) La recherche du « rond intelligent » ou l'approche consensuelle

Pour rechercher un périmètre plus « vertueux », établi en liaison avec les autorités locales, le législateur a donc préconisé deux solutions.

[13] C.E. 29.1.1971 S.C.I. La Charmille de Monsoult, A.J.D.A. 1971, p.271, concl. Guillaume.
[14] Fiche n° 11 "*Considérer les abords de monument historique*" Ministère de la culture, http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/fiches/fiche11.htm Consultation du 15 juillet 2005.
[15] Loi n° 2000-1208 du 13décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi S.R.U., J.O. 14 décembre 2000, p. 19777.
[16] Ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés, J.O. du 9 septembre 2005, p.14667

A) le périmètre de protection adapté : Un dispositif complexe pour un résultat modeste

L'idée d'un périmètre adapté à la spécificité d'un monument historique n'est pas nouvelle : la loi du 21 juillet 1962 [17] rendait possible « à titre exceptionnel » un périmètre supérieur aux 500 m, et renvoyait à un décret en Conseil d'Etat pour déterminer les monuments concernés et « le périmètre de protection propre à chacun d'eux ». Destinée à protéger les monuments exceptionnels, cette disposition n'a été appliquée, à ce jour, qu'au Château de Versailles, en vertu d'un décret du 15 octobre 1964[18], organisant une surface de protection, en « trou de serrure » (périmètre combinant un rayon de 5 000 m d'un côté, et un rectangle de 6 000 m de long et de 5 500 m de large de l'autre).

Abandonnant la disposition adoptée en 1962, le législateur créée la notion de périmètre adapté. Initiée par l'article 4 de l'ordonnance du 8 septembre 2005 devenu article L.621-30-1 alinéa 2 du code du patrimoine, cette mesure permet d'introduire, lors de la procédure de protection au titre des monuments historiques ou d'une instance de classement, une variante au périmètre automatique de 500 m.

L'innovation est simple dans son principe puisqu'il s'agit de proposer un périmètre réduit ou plus étendu en adéquation avec la nature de l'immeuble (bâti ou non) concerné et de son environnement, notamment « lorsque la définition du tracé est aisée ou lorsque la protection des abords des immeubles considérés ne nécessite qu'un périmètre réduit (bâtiments industriels, édicules ruraux) »[19]. Ce périmètre adapté permet ainsi à l'ABF de limiter à un champ prédéterminé plus réduit ses interventions en matière de police des abords. Dans d'autres cas, justifiés par l'environnement spécifique de l'immeuble (par exemple cône de vue ou perspective monumentale), il lui permet d'intervenir dans un périmètre plus étendu que les 500 m. En outre, ce dispositif offre l'intérêt de lui permettre d'intervenir aux abords des parcs et jardins protégés au titre des monuments historiques et ne comportant aucune construction en élévation, alors que la protection de droit commun des 500 m ne s'applique qu'à l'environnement des édifices.

---

[17] Loi n° 62-284 du 21 juillet 1962 complétant l'article 1er de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, modifiée par la loi du 25 février 1943, J.O. du 22 juillet 1962, p. 7228.
[18] J.O. du 17 octobre 1964, p. 9323.
[19] Circulaire n° 2007/008 du 4 mai 2007 relative à l'application du décret n° 2007-487 du 30 mars 2007 relatif aux monuments historiques et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager. Ministère de la culture Bulletin officiel n° 161 (mai-juin 2007).

Mais, si elle vise à améliorer les conditions de travail des représentants de l'Etat, la création des périmètres adaptés est soumise à des règles assez contraignantes qui rendent le dispositif complexe :

- Complexité dans le cheminement de l'instruction tout d'abord : l'ABF prend l'initiative de constituer un dossier qui transite par le préfet de département qui « demande au préfet de région de recueillir l'avis de la commission régionale du patrimoine et des sites sur cette proposition conjointement à l'avis recueilli sur la proposition d'inscription ou de classement de l'immeuble »[20]. A ce stade, la commune dans laquelle se trouve l'immeuble concerné peut généralement intervenir pour émettre des observations sur le périmètre proposé.

La Commission régionale du patrimoine et des sites (C.R.P.S) doit examiner les deux dossiers (demande de protection et proposition de périmètre adapté) et rendre deux avis distincts. En cas d'avis favorable émis sur les deux dossiers, le préfet de région prend l'arrêté d'inscription de l'immeuble (ou transmet à l'administration centrale en cas de classement) et transmet l'avis sur le périmètre de protection adapté au préfet de département qui procédera à la création du périmètre adapté en fonction du résultat de l'enquête publique.

- Complexité dans le déroulement de la procédure d'autre part. Deux conditions viennent en effet compliquer la procédure : d'une part l'exigence d'une enquête publique relativement lourde puisqu'il s'agit de celle prévue aux articles L 123-1 et suivants du Code de l'environnement (dite enquête BOUCHARDEAU), et d'autre part l'exigence de l'accord de la commune concernée (ou des communes) si le périmètre proposé est supérieur dans l'un de ses points à la distance de 500 m. Si la délibération du conseil municipal est défavorable au périmètre proposé d'augmentation du périmètre habituel, celui-ci ne peut être créé ; si l'administration décide de passer outre, celui-ci ne peut l'être que par un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale des monuments historiques.

Lorsque ces deux conditions sont satisfaites, la création du nouveau périmètre est assurée par arrêté préfectoral (ou par décret en Conseil d'Etat) et le périmètre fait l'objet des mesures de publicité habituelles (publication au recueil des actes administratifs de la préfecture et publicité dans deux journaux d'annonces légales) afin de le rendre opposable. Après ces formalités le nouveau périmètre et ses servitudes sont reportées sur le document d'urbanisme (P.L.U. ou carte communale) de la commune.

A l'examen de la pratique, ce dispositif, pertinent puisqu'il repose sur la recherche d'un consensus entre l'Etat et l'autorité locale, se révèle d'un emploi trop complexe. Même

[20] Article 49 du décret n° 2007-487 du 30 mars 2007 relatif aux monuments historiques et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, J.O. du 31 mars 2007, p.6053

dans les cas où un périmètre simple parait devoir s'imposer, l'administration opte le plus souvent pour le maintien du périmètre de droit commun.

B) Une gestion partenariale : les périmètres de protection modifiés

Les périmètres de protection modifiés représentent une innovation importante qui permet d'assurer une meilleure corrélation entre l'Etat, dans l'exercice de la police spéciale des monuments historiques et de leurs abords, et les collectivités territoriales désormais compétentes en matière d'urbanisme.

a) Une intégration dans les documents d'urbanisme locaux

Deux hypothèses permettent désormais de modifier les périmètres de protection des monuments historiques pour les harmoniser avec les règles d'urbanisme locales.

La première hypothèse a été prévue par la loi S.R.U. qui prévoit la possibilité pour l'ABF de proposer, lors de l'élaboration ou de la révision d'un plan local d'urbanisme, de modifier après accord de la commune, le périmètre de droit commun pour ne laisser dans ce périmètre modifié, que les immeubles et espaces « qui participent de l'environnement du monument ». Après accord de la commune, le périmètre est soumis à enquête publique conjointement avec le plan local d'urbanisme. Il est ensuite annexé au plan local d'urbanisme (P.L.U).

Cette innovation de la loi S.R.U. a été élargie par l'ordonnance du 8 septembre 2005. A l'hypothèse antérieure limitée à l'élaboration et la révision du PLU, sont ajoutées celles de modification du PLU et d'élaboration, modification ou révision d'une carte communale. Sont ainsi désormais inclus dans cette possibilité les principaux documents d'urbanisme locaux.

La deuxième hypothèse également ouverte par l'ordonnance du 8 septembre 2005 concerte la possibilité de modification du périmètre de droit commun autour des immeubles classes et inscrits. En dehors des hypothèses antérieures qui concernent l'élaboration des règles d'urbanisme locales, l'ABF peut désormais prendre l'initiative, à tout moment, de proposer la modification des périmètres de protection préexistants.

La décision de modification est prise par l'autorité administrative (compétente pour l'édiction de la mesure juridique de protection) après accord de la commune ou des communes intéressées.

b) La prise en compte d'intérêts partagés

La modification des périmètres de protection de droit commun permet d'intégrer dans un même processus les intérêts de l'Etat et des autorités locales.

Pour l'Etat, l'objectif est d'abord pratique : il s'agit de concentrer l'action de l'ABF sur ses missions essentielles. « Le développement des périmètres de protection modifiés constitue un axe majeur de la modernisation et de la simplification de l'action des services départementaux de l'architecture et du patrimoine pour recentrer leur action, et celle des ABF, sur les enjeux les plus importants de leurs missions en matière de protection des abords des monuments historiques ».[21] L'objectif est également politique : « cette procédure doit s'inscrire harmonieusement dans la gamme des outils de protection, pour moduler l'intervention de l'Etat dans les différents territoires, en totale adéquation avec les enjeux locaux et les objectifs des acteurs ».[22]

Pour les acteurs locaux compétents en matière de plans d'urbanisme, cette innovation se révèle particulièrement intéressante, puisqu'elle permet à la fois de réduire le champ d'intervention de la police des abords des monuments historiques sur son territoire, la saisine de l'ABF étant strictement limitée à des périmètres prédéfinis, mais également d'intégrer dans les règles d'urbanisme locales un périmètre de protection des monuments protégés plus pertinent.

c) Une procédure partenariale à l'échelon local

Les différentes étapes de la procédure permettent d'associer étroitement les représentants de l'Etat aux acteurs locaux.

La première étape, l'initiative, revient à l'architecte des bâtiments de France qui peut proposer, lors de l'élaboration des règles d'urbanisme un ou plusieurs PPM sur un ou plusieurs monuments protégés identifiés : c'est alors le préfet de département qui porte à la connaissance de l'autorité compétente (maire ou président de l'établissement public) la

[21] Circulaire du ministère de la culture n° 2004/017 du 6 août 2004 relative aux périmètres de protection modifié des monuments historiques, B.O.M.C.C n°144, p.16
[22] Ibidem, p.17

proposition de l'ABF (Article R 123-15 du code de l'urbanisme). La procédure est identique lorsque l'ABF use de son pouvoir de proposer, à tout moment, la modification du périmètre de protection d'un monument classé ou inscrit (article L 621-30-1 alinéa 3 du code du patrimoine).

La seconde étape revient également au Service Territorial de l'Architecture et du Patrimoine (STAP) qui doit élaborer le projet de périmètre de protection modifié.

Le contenu de la proposition peut concerner une réduction du périmètre de droit commun (ce sera le cas le plus fréquent) mais également une augmentation du périmètre (dans des cas exceptionnels). Dans le premier cas, le périmètre pourra aboutir à un redécoupage « pouvant comporter dans certaines directions des extensions au delà de 500 m et pour d'autres des réductions. En tout état de cause, la surface globale concernée devrait être inférieure à la surface initiale »[23]. Mais dans certains cas, le périmètre modifié peut être une extension : une telle « augmentation du périmètre est justifiée lorsque la composition historique ou paysagère lie de façon indissociable au monument des espaces dont l'étendue ou la configuration excède le périmètre existant. Tel est le cas de très grands monuments (Versailles, Chartres, Chambord, Le Mont Saint Michel, Vézelay, etc…) ou de monuments inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO, dont la perception à grande échelle doit être préservée »[24] .

Le dossier doit reposer sur des « documents clairs, précis et sans ambiguïté afin de réduire au maximum le risque de difficultés, sources de contentieux »[25]. Il est constitué d'une note justificative et d'un document faisant apparaitre le tracé du nouveau périmètre. La note justificative « doit donner les lignes directrices des orientations de protection du monument et des espaces et comporter les motifs ayant présidé aux choix des espaces retenus ou exclus (...) définir les objectifs de qualité architecturale, urbaine et paysagère applicables dans ce périmètre »[26]

La troisième étape de présentation de la proposition de PPM constitue un élément essentiel du dialogue constructif conduit avec les autorités locales. Bien que la possibilité soit ouverte d'une saisine de la CRPS pour avis (dans des dossiers complexes et difficiles), la pratique courante s'opère dans un travail conjoint entre les autorités locales et l'ABF. Les échanges et discussions (qui ont d'ailleurs été précédés d'échanges avant même le lancement de la procédure) permettent d'arrêter les limites définitives du périmètre. Elles peuvent

[23] Ibidem, p.13
[24] Circulaire du 4 mai 2007, précitée, p.13
[25]Circulaire du 8 août 2004,précitée, p.14
[26] ibidem

éventuellement se conclure par une présentation officielle par l'ABF devant l'assemblée délibérante.

La quatrième étape qui relève de l'autorité locale (qui a été officiellement saisie du projet définitif par le préfet de département) débute par la décision d'accord prise par l'assemblée délibérante (conseil municipal ou conseil de l'établissement public). Dans l'hypothèse d'une décision défavorable la solution la plus logique consiste en l'abandon du projet, mais le préfet a également la possibilité de saisir la commission nationale des monuments historiques pour avis.

La cinquième étape essentielle concerne l'enquête publique (conformément aux dispositions de l'article L 123-1 du code de l'environnement, dite enquête Bouchardeau) qui permet d'associer la population au projet à la lumière du dossier de l'ABF et des décisions de l'assemblée délibérante. Il appartient ensuite à l'autorité locale d'examiner, avec l'ABF, la suite à donner aux observations du public et aux observations du commissaire enquêteur (ou de la commission d'enquête).

La dernière étape est sanctionnée par l'autorité locale qui, après les corrections éventuelles du dossier de PPM à la suite des conclusions de l'enquête publique, approuve le projet définitif. Si celui-ci intervient dans le cadre de l'élaboration des règles d'urbanisme, la décision définitive d'approbation du PLU ou de la carte communale emporte modification du périmètre. Si celui-ci intervient dans le cadre de la modification d'un périmètre existant autour d'un monument protégé, le nouveau périmètre est fixé par un arrêté préfectoral. Enfin, si la commune ou le conseil de l'établissement public a manifesté son désaccord, le périmètre modifié ne peut être fixé que par un décret en Conseil d'Etat après avis de la Commission nationale des monuments historiques.

La création des PPM constituent un élément essentiel dans la panoplie des moyens de gestion patrimoniale. Ce dispositif repose, comme les secteurs sauvegardés ou les ZPPAUP et AVAP, sur une gestion patrimoniale partagée entre la collectivité territoriale et l'Etat. Mais, à la différence des outils précédents, le rôle de la collectivité territoriale est déterminant, le représentant de l'Etat, en l'occurrence l'ABF, ne jouant qu'un rôle de proposition. C'est de la qualité de son dossier de proposition et de sa force de conviction que naitra le nouvel outil de protection du périmètre modifié.

Cette appréciation est d'ailleurs confirmée par l'analyse de la pratique constatée dans le département du Maine et Loire, qui souligne le caractère marginal du PPA

(un seul exemple lié à une demande pressante de la commune lors de l'instruction d'une mesure de protection) et le grand succès des PPM.

Ainsi, durant les neuf dernières années, dix neuf propositions ont été faites par le STAP (6 avant 2005 et 13 après 2005). Chaque proposition a fait l'objet d'un dossier extrêmement documenté présentant les éléments majeurs de la commune et son histoire, et les caractéristiques historiques et architecturales du monument concerné ainsi que son insertion dans l'environnement. Elles ont reçu un accueil favorable des communes puisque un seul dossier a été refusé, douze ont été approuvés (et les PPM annexés aux PLU), et six sont en cours d'instruction. Elles se situent toutes en milieu rural, mais le STAP conduit actuellement des études avec les services de l'agglomération angevine (31 communes) afin d'établir des PPM pour la totalité des monuments de l'agglomération (à l'exception du centre ville d'Angers), soit une trentaine de monuments.

Cette gestion concertée des périmètres de protection se révélant bénéfique, le directeur du STAP souhaite multiplier les propositions afin de pouvoir recentrer son travail de contrôle sur ce qui est utile et nécessaire (c'est en effet un moyen d'évacuer des zones non sensibles pour lesquelles l'instruction des avis sollicités représente des pertes de temps). Pour les maires, les PPM permettent d'identifier dans les documents d'urbanismes les périmètres réellement sensibles autour des monuments protégés.

II DES PERIMETRES DE PROTECTION ADAPTES AUX PREOCCUPATIONS LOCALES

En dehors des secteurs sauvegardés dans lesquels l'implication de l'Etat demeure majeure (y compris dans la définition de l'espace à protéger), deux périmètres font une grande part aux pouvoirs de la collectivité territoriale

Le premier est apparu en 1983 lors de la création des Zones de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain - ZPPAU (devenues ZPPAUP dans le cadre de la loi Paysage de 1993[27]). En effet, l'ancien article L 642-2 du code du patrimoine évoque le régime juridique applicable aux immeubles situés dans le périmètre de la ZPPAUP. La même notion de périmètre protégé demeure dans le cadre nouveau des Aires de mise en Valeur de

[27] Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, J.O. du 9 janvier 1993, p.503

l'Architecture et du Patrimoine, créées par la loi Grenelle II du 2 juillet 2010[28] : le nouvel article L 642-2 du code du patrimoine inclut dans le dossier nécessaire pour la création d'une AVAP « un document graphique faisant apparaitre le périmètre de l'aire » de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine.

Le second, d'une importance moindre, est apparu dans la loi Grenelle II qui permet aux communes ou établissements publics de coopération intercommunale de créer un nouveau périmètre de protection patrimoniale ;

Les conditions de création et les modalités de gestion de ces périmètres de protection répondent à la même volonté de prendre en compte une politique de gestion patrimoniale d'intérêt local, mais ils divergent assez notablement dans leurs objectifs et leur intérêt.

1) Des ZPPAUP aux AVAP : une gestion patrimoniale concertée entre l'Etat et les collectivités territoriales

Issue de la nécessité de clore « les aventures extraordinaires de l'avis conforme de l'ABF »[29] et sur les bases préconisées par la commission TUOT, la loi Grenelle 2 dans son article 28 a créé les Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP) qui abrogent les dispositions relatives aux ZPPAUP (dont l'existence est limitée à cinq années après l'entrée en vigueur de la loi), mais en conservent l'économie générale.

a) La création de l'espace protégé : des objectifs communs

Dans sa conception initiale la création de la zone de protection répond à deux objectifs : d'une part s'affranchir de la règle stricte de la police des abords des monuments historiques, et d'autre part confier aux collectivités territoriales, assistées du concours de l'Etat, la possibilité de prendre des mesures de protection patrimoniale « dans des quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou culturel ».

Le premier motif est important en 1983 : pour justifier la création de la ZPPAU, le sénateur Paul SERAMY, rapporteur du projet de loi au Sénat, fustige « le rond bête et méchant […] qui protège indistinctement la cathédrale célèbre implantée dans un milieu

[28] Loi n° 2010-788 du 2 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, J.O. du 13 juillet 2010
[29] GODFRIN Gilles**,** Les aventures extraordinaires de l'avis conforme de l'ABF, Construction.-Urbanisme. mars 2010 Commentaires, n°35, p.12-14.

ancien [...] et un simple porche perdu dans la campagne » [30]. Il s'agit donc de créer, d'un commun accord entre l'Etat et la collectivité territoriale, un périmètre nouveau « autour des monuments historiques » qui tienne compte des spécificités locales. Désormais inclus dans un espace protégé, soumis à un règlement et à des prescriptions particulières, le monument perd le bénéfice de la police habituelle des abords (ancien article L 642-5 du code du patrimoine) qui ne s'applique plus pour les immeubles situés à l'intérieur de la zone comme à ceux situés à la périphérie. Ce premier motif n'est pas abandonné dans les AVAP mais il n'est pas plus mis en avant.

Le second motif du législateur en 1983 est d'inclure le patrimoine dans les lois de décentralisation et de permettre aux collectivités territoriales de créer, avec la collaboration de l'Etat, des zones spéciales dédiées à la protection et la mise en valeur d'un patrimoine d'intérêt local. En s'inspirant du régime de protection d'intérêt national réalisé dans les secteurs sauvegardés, il s'agit de mettre en œuvre un dispositif plus souple (régime de servitudes d'utilité publique et non plus document d'urbanisme) conçu en fonction de l'intérêt local et de son aspect identitaire.

L'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine reprend globalement les objectifs de la ZPPAUP. L'appellation fait toujours référence à la géométrie : la zone a laissé la place à l'aire[31] mais les finalités demeurent les mêmes. L'objectif de mise en valeur, terme protéiforme plus conforme à la notion de développement durable, s'est substitué à celui plus défensif de protection, mais les intentions demeurent identiques. Le législateur ouvre même le champ à des finalités nouvelles, la motivation esthétique et culturelle cédant la place à « l'intérêt culturel, architectural, urbain, paysager, historique ou archéologique » (nouvel article L 642-1).

b) La définition du périmètre : un diagnostic partagé

Le respect des libertés locales très présent dans le dispositif initial de 1983 a été renforcé par l'ordonnance du 8 septembre 2005 qui, dans la perspective « de favoriser le développement de la politique des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et

[30] Rapport de Paul SERAMY devant la Commission des affaires culturelles du Sénat, Doc. Sénat n° 19 du 7 octobre 1982, p.51.

[31] Pour LITTRE la zone est « une étendue, un territoire » alors que l'aire est « une surface déterminée par des lignes, eu égard surtout à l'évaluation de sa superficie », ou encore « un terrain aménagé pour un usage spécial »

paysager »[32], a consacré définitivement le rôle central de la collectivité territoriale. Profitant de l'expérience acquise avec les 600 ZPPAUP existantes et prenant en compte les compétences des collectivités territoriales en matière d'urbanisme et notamment l'organisation des prévisions et règles d'urbanisme fixées par la loi SRU, la loi Grenelle 2 accentue le formalisme dans les conditions d'élaboration de l'AVAP. Elle n'apporte pas de modifications substantielles aux modalités de création, d'élaboration et de fonctionnement des ZPPAUP, mais dans les AVAP celles-ci sont plus formalisées.

Ainsi, dans les ZPPAUP, les études préalables constituent un outil essentiel de diagnostic cognitif et d'aide à la décision et reposent sur un portage commun entre l'Etat et la collectivité. Le partenariat trouve le plus souvent un grand intérêt. En dehors des grandes collectivités territoriales qui ont acquis dans ces domaines des moyens humains et techniques de connaissance, l'État demeure le grand détenteur des compétences scientifiques en matière de patrimoine et il est en mesure de mettre à la disposition de la collectivité locale les outils de connaissance et d'expérience de ses services : spécialistes des monuments historiques (Architectes en chef des monuments historiques -A.C.M.H- et A.B.F) présents dans la zone concernée, chercheurs de l'Inventaire général du patrimoine culturel[33] (et la masse d'informations et de données collectées), responsables de l'archéologie (notamment à partir de l'atlas archéologique national et des bases de données de PATRIARCHE). Mais la participation des élus, techniciens territoriaux ou des habitants et des associations (notamment les spécialistes de l'histoire locale) demeure elle aussi déterminante, alimentée par les archives locales.

C'est dans ce contexte d'un travail concerté que peut se dérouler l'étude. Si le choix d'un responsable (encadrant parfois une équipe de chargés d'études) est opéré par le maire (ou le président de l'Etablissement public de coopération intercommunale- E.P.C.I.), la participation financière de l'État (en principe 50 % du coût des études) justifie qu'un consensus soit trouvé entre l'État et la collectivité territoriale. Ceci ne pose généralement aucune difficulté, le choix s'opérant sur des personnes ayant une solide expérience des ZPPAUP (le plus souvent architectes du patrimoine ou urbanistes de l'État issus de l'Ecole de Chaillot), les deux partenaires se mettant d'accord « sur les grandes orientations thématiques

[32] Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-1128, précité, p. 1466.
[33] Sous la réserve que depuis la loi du 13 août 2004 sur les libertés locales les services de l'inventaire et la détermination des travaux sont placés sous l'autorité des régions.

et méthodologiques de l'étude », comme le précise la circulaire de 1985 qui ajoute que « le rôle de l'architecte des bâtiments de France est, dans cette phase initiale, déterminant »[34].

Ce partage des connaissances dans la conduite de l'étude constitue un élément essentiel du succès de l'entreprise. L'expertise des services de l'État intervient pour alimenter la réflexion du chargé d'études (ou de l'équipe) dans le cadre d'un travail itératif mené avec le maire, voire l'équipe municipale et ses services, et assez souvent un groupe de travail local associant un certain nombre de personnalités locales ou de représentants d'associations. Ce travail collectif et concerté permet ainsi, dans un cadre territorial parfaitement identifié, de déboucher sur une étude complète qui permet à la population locale de s'exprimer dans le cadre de l'enquête publique.

Cette expérience acquise dans les ZPPAUP est reprise et formalisée dans les AVAP, le législateur prévoyant explicitement l'existence d'« un diagnostic architectural patrimonial et environnemental » qui reprend les orientations que la collectivité a choisies dans le plan de développement durable, et dont le contenu devrait être très largement précisé dans le décret en cours d'élaboration. Sur les bases établies par le diagnostic, les objectifs assignés à l'AVAP doivent figurer dans le rapport de présentation et le règlement de l'aire, qui détaille les prescriptions applicables, et accompagné d' « un document graphique faisant apparaitre le périmètre de l'aire ».

c) Le choix du périmètre et ses conséquences

La délimitation du périmètre est un élément important dans l'urbanisme local car les règles déterminées sont autant de servitudes administratives affectant l'utilisation des sols et l'organisation de l'espace. Le code de l'urbanisme dispose que les règles de la ZPPAUP sont annexées au plan local d'urbanisme en tant que servitudes d'utilité publique.

C'est donc la collectivité territoriale, en accord avec l'État, qui détermine un périmètre adapté aux spécificités locales et aux objectifs recherchés, en choisissant notamment les éléments du patrimoine à mettre en valeur, tels qu'ils ressortent de l'étude approfondie. Dans ce cadre, la souplesse et le pragmatisme s'imposent, comme le soulignent les travaux préparatoires de la loi de 1983 : « la forme de la zone épouse étroitement la nature des choses. Plus de cercle absurde. On dessine la zone sur mesure pour englober ici un quartier ancien,

[34] Circulaire n° 85-45 relative aux zones de protection du patrimoine architectural et urbain, in Protection du patrimoine historique et esthétique de la France, Les éditions du Journal officiel, 1997, p. 205.

même s'il est loin de la cathédrale et pour écarter, au contraire, des bâtiments proches de celle-ci mais non nécessaires à sa mise en valeur »[35]

En déterminant que l'AVAP a le caractère de servitude d'utilité publique, le législateur a repris à son compte les caractéristiques de la ZPPAUP. La réforme a cependant introduit quelques éléments de différence entre les deux dispositifs, notamment dans le sort réservé au régime de protection des abords des monuments historiques.

La police des abords des monuments historiques ne s'applique pas dans l'AVAP comme elle ne s'appliquait pas dans les ZPPAUP, mais dans l'hypothèse où ces dernières n'auraient pas été remplacées par des AVAP avant le 14 juillet 2015, les servitudes des abords des monuments historiques inclus dans l'ancienne ZPPAUP seront rétablies.

D'autre part, la création d'une ZPPAUP faisait perdre aux monuments historiques concernés tout le bénéfice de la protection de droit commun, à l'intérieur de la zone comme à l'extérieur (ancien article L 642-5, alinéa 1 du code du patrimoine). La rédaction du nouvel article L 642-7 du code du patrimoine établit une nouvelle règle : elle maintient l'inapplicabilité de la police des abords uniquement dans « l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine ». Par voie de conséquence, la police des abords s'applique à tous les immeubles situés à l'extérieur de l'AVAP et inclus dans le périmètre des 500 m. Choix volontaire du législateur ou simple omission ? Dans la situation actuelle, les AVAP en cours de constitution doivent donc s'accompagner d'un périmètre de protection modifié (PPM) pour supprimer la protection de droit commun.

A ces quelques nuances près, les périmètres de protection et de mise en valeur des AVAP ne paraissent n'apporter que peu de modifications au régime antérieur des ZPPAUP. Par contre, la loi Grenelle 2 a introduit une innovation qui pourrait paraître anecdotique mais qui présente l'intérêt d'offrir aux collectivités territoriales très soucieuses de la protection de leur patrimoine un outil utile.

2) Un nouveau périmètre de protection de la loi Grenelle 2 laissé à l'autorité locale

Si la création des nouvelles AVAP constitue en droit patrimonial la principale innovation, la loi Grenelle 2 fournit également une disposition étonnante. Figure en effet dans la loi un article 12 qui insère dans le Code de l'urbanisme un nouvel article L 111-6-2 destiné à empêcher les communes de s'opposer à l'installation de systèmes de production

[35] SERAMY Paul, rapport précité, p. 60.

individuels d'énergie renouvelable, à l'utilisation de matériaux d'isolation thermique en façade ou en toiture, et à des équipements d'économie d'énergies. Mais cette disposition logique est suivie de deux alinéas qui organisent des dérogations à cette interdiction générale.

La première dérogation est logique : tenant compte de l'impact des équipements et matériaux énumérés dans le premier alinéa sur l'aspect des constructions et sur leur insertion dans le paysage, le texte exclut du dispositif les périmètres qui font l'objet de protection spécifique : il s'agit des zones traditionnelles de protection comme les secteurs sauvegardés, les ZPPAUP et AVAP, les monuments historiques et leurs périmètres de protection, les sites classés ou inscrits, les parcs nationaux et les immeubles protégés dans le plan local d'urbanisme en application du 7° de l'article L 123-1-5 du code de l'urbanisme. En dehors de ces zones ou éléments protégés, le maire ne pourra pas s'opposer à ces dispositifs ou équipements, dans le cadre de la délivrance des autorisations d'urbanisme.

La seconde dérogation est nouvelle. Le législateur prévoit en effet que la commune ou l'EPCI compétent en matière d'urbanisme peut choisir de se soustraire à ce dispositif pour des motifs de « protection du patrimoine bâti ou non, des paysages ou des perspectives monumentales et urbaines ». Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI peut établir un ou plusieurs périmètres dans lesquels les dispositions de l'article L 11-6-2 du code de l'urbanisme ne seront pas applicables.

A) Un dispositif simple aux enjeux limités

A la différence de la plupart des dispositifs de protection patrimoniale caractérisés par leur complexité et la longueur de leur mise en œuvre, notamment en raison de l'exigence d'une enquête publique, ce nouveau périmètre se révèle d'un usage facile pour des communes ou établissements publics intercommunaux soucieux d'assurer la protection de leur patrimoine architectural et paysager non couvert par un dispositif de protection.

La délibération créant le périmètre concerné par les dispositions de l'article L 111-6-2 du code de l'urbanisme n'est soumise qu'à trois conditions :

- être motivée « par la protection du patrimoine bâti ou non bâti, des paysages ou des perspectives monumentales », condition a priori aisée à motiver ;
- être précédée d'une demande d'avis sollicité auprès de l'architecte des bâtiments de France sur le projet de périmètre. Il s'agit d'un avis simple que l'ABF doit donner par écrit

dans un délai de deux mois, et le législateur a prévu que le silence de l'ABF devait présumer un avis favorable tacite ;

- être précédée d'une consultation du public. Il ne s'agit pas d'une enquête publique puisque le projet de délibération doit seulement être « mis à la disposition du public en vue de recueillir ses observations pendant une durée d'un mois avant la réunion » de l'organe délibérant. Ce dernier apprécie donc souverainement la pertinence des éventuelles observations émises.

Certes la portée de ce nouveau périmètre de protection est limitée : à la différence des immeubles ou espaces protégés énumérés dans l'alinéa 2 sur lesquels s'appliquent des servitudes d'utilités publiques ou des règles d'urbanisme spécifiques, le périmètre défini à l'article 12 ne définit pas des règles affectant le droit des sols. Il autorise seulement l'autorité locale compétente en matière d'urbanisme à s'opposer, lors d'une délivrance de permis de construire ou d'aménager, ou d'une décision prise sur une déclaration autorisation préalable, à l'utilisation de matériaux ou d'énergies renouvelables visés par le premier alinéa de l'article 12 dans le cadre de la protection de l'environnement. Il s'analyse comme une possibilité offerte aux autorités locales de privilégier la sauvegarde du patrimoine bâti non protégé et les paysages sur les dispositions favorables aux énergies renouvelables.

B) un dispositif consacrant l'autonomie locale

L'objectif de cette protection patrimoniale, qui semble émaner d'une initiative de la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France (SPPEF) avec le soutien des associations nationales de sauvegarde du patrimoine bâti et paysager dans le cadre de la préparation du Grenelle 2, est évident : l'objectif est de répondre aux préoccupations des responsables locaux soucieux d'accorder la priorité à la sauvegarde du patrimoine bâti ou paysager.

Cette préoccupation justifie la mobilisation de la SPPEF qui développe une véritable campagne de promotion de ce dispositif, sous le titre « L'article 12, mode d'emploi »[36]. Rédigée par un architecte des bâtiments de France, par ailleurs administrateur de la SPPEF, la note présente, d'une manière parfaitement didactique, le mode d'emploi de ce nouveau périmètre. Après avoir présenté le contenu et les modalités du dispositif, elle fournit sous la forme d'annexes de véritables outils pratiques (exemple de justification paysagère d'un

[36] ARAMEL Philippe, *L'article 12, mode d'emploi, Périmètres créés en application du 3° alinéa de l'article 12 de la loi Grenelle 2,* http://sppef.free.fr/images/stories/dmdocuments/manuelarticle12.pdf

périmètre, exemple d'avis de l'ABF, modèle de délibération de création d'un périmètre, modèle de refus opposé par le maire à une demande de travaux, exemples de règles pouvant compléter le PLU).

Dans ce domaine restreint, comme dans ceux, plus larges, des abords des monuments historiques, ou des espaces protégés ZPPAUP/AVAP, la prise en compte des préoccupations locales parait s'accroitre pour « décentraliser la gestion du patrimoine – c'est-à-dire en restituer la responsabilité aux descendants de ceux qui l'ont construit », comme le suggérait l'historien du patrimoine Jean Michel Leniaud[37].

[37] LENIAUD Jean Michel, Décentralisation : il est grand temps de changer, *MOMUS* n° 14, juin 2003